

University of Groningen

Case note: ECLI:NL:RVS:2015:2978

Vols, Michel; Hof, Jessica

IMPORTANT NOTE: You are advised to consult the publisher's version (publisher's PDF) if you wish to cite from it. Please check the document version below.

Document Version

Early version, also known as pre-print

Publication date:

2016

[Link to publication in University of Groningen/UMCG research database](#)

Citation for published version (APA):

Vols, M., & Hof, J., (2016). *Case note: ECLI:NL:RVS:2015:2978: JG 16.00.21*, Nr. ECLI:NL:RVS:2015:2978, 3 blz., (Jurisprudentie voor Gemeenten; Vol. 2016, Nr. 3).

Copyright

Other than for strictly personal use, it is not permitted to download or to forward/distribute the text or part of it without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), unless the work is under an open content license (like Creative Commons).

The publication may also be distributed here under the terms of Article 25fa of the Dutch Copyright Act, indicated by the "Taverne" license. More information can be found on the University of Groningen website: <https://www.rug.nl/library/open-access/self-archiving-pure/taverne-amendment>.

Take-down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

Downloaded from the University of Groningen/UMCG research database (Pure): <http://www.rug.nl/research/portal>. For technical reasons the number of authors shown on this cover page is limited to 10 maximum.

JG 2016

[1 Domein]
Bouwrecht, Ruimtelijke ordening en Monumentenwet

[2 Subdomein]
Woningwet

[3 Volgnummer]
16.00.21

[4 Rechtsprekende instantie]
Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State

[5 Datum uitspraak, zaaknummer en ECLI-nummer]
23 september 2015, 201502510/1/A3, ECLI:NL:RVS:2015:2978

[6 Naam rechter(s), zonder initialen en apart vermeld met titel ervoor]
mr. Slump, mr. Verheij en mr. Van Heijningen

[7 Naam auteurs]
M. Vols & J.P. Hof

[8 Trefwoorden vet, elk trefwoord op een nieuwe regel met hoofdletter en sluitpunt]
Sluiting illegaal hotel.
Bestuursdwang.
Artikel 17 Woningwet.

[9 Wet en artikelen, tussen vierkante haken]
[Woningwet, artikelen 1a, 1b & 17]

[10 Kern uitspraak, cursief]
Woningsluiting in verband met de exploitatie van een brandgevaarlijk illegaal hotel. Sluiting heeft plaatsgevonden middels spoedeisende bestuursdwang in combinatie met artikel 17 Woningwet.

[11 Partijen, onder elkaar en de namen cursief]
[appellant]
en
het algemeen bestuur van de bestuurscommissie van het stadsdeel Centrum

[12 Samenvatting uitspraak]

Op 22 november 2012 wordt door gemeenteamtbenaren geconstateerd dat appellant woningen gebruikt als logiesgebouw/hotel. De woningen worden op dezelfde dag met toepassing van spoedeisende bestuursdwang gesloten. Vervolgens gelast het dagelijks bestuur van het stadsdeel Centrum appellant bij besluit van 30 januari 2013 heeft het gebruik van [locatie 1] en [locatie 2] te Amsterdam als hotel te staken en te laten staken onder oplegging van een dwangsom van € 3.900,00 per adres per week met een maximum van € 19.500,00.

Op 27 september 2013 volgt een nieuwe controle van gemeenteamtbenaren. Wederom is er sprake van illegaal gebruik van de woningen als logiesgebouw/hotel. Vervolgens zijn op grond van artikel 17 Woningwet de woningen gesloten. Bij besluit van 27 september 2013 heeft het algemeen bestuur appellant in kennis gesteld van het toepassen van onmiddellijke bestuursdwang, waarbij het gebruik van de woningen als logiesgebouw is gestaakt en het gebouw voor de duur van drie maanden is gesloten. Daarbij heeft het algemeen bestuur appellant gelast het gebruik als logiesgebouw te (laten) staken en gestaakt te houden.

Op 11 februari verklaart het algemeen bestuur het door appellant tegen het besluit van 27 september 2013 gemaakte bezwaar ongegrond. Bovendien trekt het algemeen bestuur op 11 februari

2014 het besluit van 30 januari 2012 in en gelast appellant gelast binnen twee dagen na dagtekening het gebruik van de woningen als hotel te staken en te laten staken onder oplegging van een dwangsom van € 50.000,00. Op 24 juni 2014 verklaart het algemeen bestuur het bezwaar tegen dit nieuwe besluit ongegrond.

Bij uitspraak van 17 maart 2015 verklaart de rechtbank het door appellant ingestelde beroep tegen de besluiten ongegrond. Vervolgens stapt appellant naar de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: Afdeling). De Afdeling verklaart het hoger beroep ongegrond.

[13 Noot]

1. De deeleconomie geeft een hele nieuwe impuls aan de toeristische sector. Het verhuren van gebouwen via internetsites als Airbnb en Wimdu is lucratief voor pandeigenaren en verschaft toeristen veelal goedkope accommodatie. Toch zit er ook een schaduwkant aan de *sharing economy*: de verhuur aan toeristen veroorzaakt overlast voor omwonenden en brandgevaarlijke situaties zijn aan de orde van de dag. De Gemeente Amsterdam probeert daarom sinds een aantal jaren dit aspect van de deeleconomie te reguleren.
2. Sinds 2009 was in Amsterdam een Short stay beleid van kracht. Op basis van dit beleid werd verhuur met de duur van zeven dagen en zes maanden extra gereguleerd. De woningeigenaar moest bij dergelijke verhuur een vergunning aanvragen in verband met woningonttrekking, (zie de Uitwerkingsnotitie Short stay beleid en Verdeelbesluit Stadsdeel Centrum 2009). In 2012 werd de minimale duur verlaagd naar vijf dagen, waardoor het onderscheid tussen kortdurende huisvesting en toeristische verhuur werd verkleind. Op basis van een evaluatie van het beleid uit 2013 besluit het college van B&W geen nieuwe vergunningen meer te verlenen. Er zijn dan inmiddels 800 short stay vergunningen verleend en het college acht dat genoeg.
3. Desalniettemin worden er nog volop woningen via voornoemde sites aangeboden voor de toeristische verhuur (voor minder dan vijf dagen, maar ook voor langere periode). Er is geregeld sprake van illegale woningonttrekking (en dus strijd met de Huisvestingswet) en/of een brandgevaarlijke situatie (en dus strijd met artikel 1b of 1a van de Woningwet). De Gemeente Amsterdam heeft een aparte actieprogramma (Zoeklicht) om op te treden tegen deze illegale situaties (zie ook S.W. Derksen, N. Amiel, 'Streng toezicht op hotelmatige verhuur', *Tijdschrift voor Bouwrecht* 2015/188).
4. In onderliggende zaak wordt door de inspecteurs van Bouw- en Woningtoezicht meerdere keren een vlucht- en brandonveilige situatie geconstateerd in een illegaal geëxploiteerd hotel. Er is volgt een ingewikkelde constructie van handhavingsbesluiten: 1) de woning wordt eerst 'gesloten' middels spoedeisende bestuursdwang; 2) vervolgens wordt een last onder dwangsom opgelegd dat illegaal gebruik verbiedt; 3) daarna wordt op grond van artikel 17 Woningwet besloten 'het gebouw met toepassing van spoedeisende bestuursdwang voor de duur van drie maanden te sluiten'; en 4) een nieuwe en hogere last onder dwangsom opgelegd dat illegaal gebruik verbiedt. Interessant is dat er dus twee keer is 'gesloten': eerst een keer middels spoedeisende bestuursdwang en vervolgens een keer op grond van artikel 17 Woningwet met toepassing van spoedeisende bestuursdwang. Wat is het verschil?
5. In de literatuur wordt er een onderscheid gemaakt tussen drie vormen van bestuursdwang: 1) reguliere bestuursdwang; 2) spoedeisende bestuursdwang en 3) superspoedbestuursdwang. Reguliere bestuursdwang omvat een herstelsanctie, waarbij er feitelijk wordt gehandeld door het bestuursorgaan indien de last niet binnen de begunstigingstermijn is uitgevoerd. Indien het bestuursorgaan overgaat tot spoedeisende bestuursdwang stelt hij in zijn besluit direct over te gaan tot bestuursdwang, zonder dat er een begunstigingstermijn wordt opgenomen. Tot slot bestaat er de mogelijkheid tot superspoedbestuursdwang waarbij er direct wordt ingegrepen door het bestuursorgaan en het besluit pas achteraf op schrift wordt gesteld. (zie L.D. Ruigrok, *Onmiddellijke handhaving van de openbare orde of bestuursdwang? Het bevel en de last in historisch en rechtsvergelijkend perspectief*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2012, p. 50-55 en 64-65).
6. De eerste sluiting in onderliggende zaak betreft het toepassen van spoedeisende bestuursdwang na de constatering van een overtreding van artikel 1b Woningwet (Bouwbesluit 2012): het gebouw is waarschijnlijk voor korte duur 'gesloten' om zo de brandgevaarlijke situatie te beëindigen. De tweede – langere – sluiting combineert de bevoegdheid van artikel 17 Woningwet met spoedeisende bestuursdwang. Deze sluiting moet aan strengere eisen voldoen. Artikel 17 Woningwet biedt het college van B&W de

mogelijkheid een woning te sluiten wanneer de artikelen 1a en 1b Woningwet herhaaldelijk zijn overtreden. Daarnaast moet het gevaar gepaard gaan met een bedreiging van de leefbaarheid of een gevaar voor de gezondheid dan wel veiligheid (zie over de toepassing van artikel 17 Woningwet: ABRvS, 18 maart 2009, *Jurisprudentie voor Gemeenten* 09.0060 m. nt. M. Vols; Voorzieningenrechter Rotterdam 2 mei 2014, *Jurisprudentie voor Gemeenten* 15.0033 m. nt. M. Vols & J.P. Hof; M. Vols, 'Commentaar bij artikel 17 Woningwet' in E.R. Muller e.a. (red.) *Tekst en Commentaar Openbare Orde en Veiligheid*, Deventer: Kluwer 2015, pp. 77-79; M. Vols & J.P. Hof, 'Malafide pandeigenaren en de Woningwet', *Tijdschrift voor Bouwrecht* 2016/19, pp. 108-120).

7. Het combineren van 'sluiting' en 'spoedeisende bestuursdwang' zoals in onderliggende zaak wordt gedaan, kan tot de nodige verwarring leiden. Zo is het gebruik van het woord 'sluiten' bij het toepassing van spoedeisende bestuursdwang na het constateren van een overtreding van de Woningwet in juridische zin onduidelijk: er wordt namelijk niet gesloten zoals bedoeld in de betekenis van de Woningwet en er wordt dus ook niet voldaan aan de strengere eisen die artikel 17 Woningwet aan sluiting stelt. Het is duidelijker om in dit soort casussen bij het toepassen van bestuursdwang na een overtreding te spreken van een kortdurend gebruiksverbod van het gebouw.
8. Als het college van B&W een gebouw echt wil sluiten, moet worden voldaan aan de eisen van artikel 17 Woningwet. In onderliggende zaak wordt een dergelijk sluitingsbesluit gecombineerd met het toepassen van spoedeisende bestuursdwang. Wederom is dat verwarrend. Artikel 17 Woningwet verschaft het college van B&W namelijk 'slechts' de bevoegdheid om een gebouw te sluiten, en niet om een last onder bestuursdwang op te leggen. In dit verband is het goed om artikel 17 Woningwet eens te vergelijken met artikel 13b Opiumwet (de Wet Damocles). In laatstgenoemde bepaling krijgt de burgemeester een bevoegdheid om een last onder bestuursdwang op te leggen wegens – kort gezegd - drugshandel in woningen en lokalen. In de praktijk wordt die bevoegdheid vooral gebruikt om drugspanden te sluiten (zie M. Vols, & L. M. Bruijn, 'De strijd van de burgemeester tegen drugscriminaliteit. Een eerste statistische analyse van de toepassing van artikel 13b Opiumwet', *Netherlands Administrative Law Library (NALL)*, oktober 2015, pp. 1-23).
9. Anders dan bij artikel 13b Opiumwet, impliceert een sluiting in de zin van artikel 17 Woningwet strikt genomen alleen de vaststelling dat de woning is gesloten. Dit heeft als gevolg dat het verbod is het gesloten gebouw te betreden van toepassing is, mits een betredingsverbod in de plaatselijke verordening is vastgelegd (zie ook H.Ph.J.A.M. Hennekens, 'Sluiting van drugspanden door de burgemeester. Een kreupel paard in de Gemeentewet gestald', *Gst.* 1997-7055, p. 317-325). Als dit betredingsverbod wordt overtreden, kan het college een bestuursrechtelijke herstelsanctie opleggen (bijvoorbeeld een last onder bestuursdwang). In de APV Amsterdam is een betredingsverbod in artikel 2.10 te vinden, maar dit verbod is slechts van toepassing op gebouwen die gesloten zijn op basis van de APV, artikel 174a Gemeentewet of 13b Opiumwet. Het betredingsverbod is niet van toepassing verklaart op basis van artikel 17 Woningwet gesloten gebouwen. Het lijkt dus in Amsterdam niet mogelijk om op te treden tegen mensen die op basis van artikel 17 Woningwet een gesloten gebouw betreden (anders dan bijvoorbeeld in de Gemeente Rotterdam, zie artikel 2:41 lid 3 APV Rotterdam).

[14 Naam auteur]
M. Vols & J.P. Hof

Prof. mr. dr. Michel Vols is adjunct-hoogleraar Openbare-orderecht en verbonden aan het Centrum voor Openbare Orde en Veiligheid (Rijksuniversiteit Groningen). Mr. Jessica Hof is als onderzoeker aan datzelfde onderzoekscentrum verbonden.